

Prot. 10/2021

Commissione parlamentare di controllo sull'attività
degli enti gestori di forme obbligatorie di
previdenza e assistenza sociale
Palazzo San Macuto

ROMA

Roma, 4 giugno 2021

Audizione del 18 maggio 2021 – Raggruppamento Ce.Pa. – Presidente: Michele Pagliaro

Il raggruppamento Ce.Pa., acronimo di “Centro Patronati”, di cui fanno parte i Patronati INAS della Cisl, INCA della Cgil, ITAL della Uil ed il patronato delle ACLI, dispone di una rete complessiva di 2980 sedi dislocate in Italia e nel Mondo, in cui svolgono la loro attività 5.838 fra Operatrici ed Operatori, i quali solo nel 2020 hanno lavorato circa 10 milioni di pratiche.

L'emergenza Covid ha offerto un'ulteriore dimostrazione della imprescindibile funzione dei patronati all'interno del welfare italiano che, proprio in virtù della loro capillare presenza sul territorio, hanno assicurato l'opera di assistenza ai cittadini nell'ottenimento delle prestazioni previdenziali e socio-assistenziali, sia quelle tradizionali sia quelle introdotte durante la pandemia.

In questo contesto, della nostra attività hanno potuto beneficiare i lavoratori, i cittadini, i giovani emigrati all'estero e non solo, le stesse pubbliche amministrazioni senza escludere neanche alcuni ambiti del terzo settore che sul territorio si sono avvalsi della nostra collaborazione.

Il nostro è stato un impegno costante ed incessante, anche durante il periodo di lockdown più duro, per il quale abbiamo pagato il prezzo di decine di operatori contagiati e colpiti da Covid 19 nell'ambito lavorativo.

Con il perdurare della pandemia siamo diventati sempre di più un naturale presidio di prossimità per la cittadinanza anche quando importanti istituzioni pubbliche come l'INPS e l'INAIL, per forza maggiore, sono rimaste chiuse al pubblico.

La possibilità di continuare ad esercitare la nostra *mission* con modalità derogatorie espressamente previste dalla legge (art. 36 del Dl n. 18/20), in particolare il mandato di patrocinio

Patronati d'Italia

telematico, comunque subordinato esclusivamente al permanere dello stato di emergenza, ci ha consentito di garantire il dovuto supporto ad una vastissima platea di cittadini attraverso l'utilizzo in modo efficiente della nostra capacità tecnologica, che ha comunque richiesto un profondo cambiamento nella organizzazione del lavoro.

Al riguardo, considerato l'enorme volume di attività e di assistenza svolte durante la pandemia verso milioni di cittadini riteniamo che, in deroga a quanto previsto nella citata norma, limitatamente all'attività dichiarata per l'anno 2020, dovrebbe essere considerato valido in sede ispettiva il mandato di assistenza acquisito anche in modalità telematica.

Gli strumenti di welfare emergenziali adottati attraverso i "bonus" sono stati un'importante e significativa risposta alla crisi economico-sociale. Il loro funzionamento, però, si è dovuto misurare con le tantissime contraddizioni del "Mercato del Lavoro" attraversato dalla frammentazione nonché dalla destrutturazione dei diritti e delle tutele incentrata sull'eccessiva flessibilità che, evidentemente, è scaduta nella precarietà strutturale, e che, con la pandemia, non ha giovato ai Lavoratori e neanche all'intero "Sistema Paese".

Il cospicuo numero delle indennità bonus varate, inoltre, quasi 20 tipologie, dagli sportivi alle partire iva, passando per i somministrati, che si sono aggiunte a Cassa Integrazione ordinaria, in deroga, agli Assegni ordinari, alla NASpl o ancora alla DisColl, non hanno coperto una larga platea di lavoratori quali i collaboratori continuati e continuativi i cui contratti, per via della pandemia, sono rimasti sospesi e nemmeno i collaboratori autonomi occasionali, i rider, le lavoratrici e i lavoratori della cultura, sotto i 5000,00 euro annui; per non parlare, inoltre, dei lavoratori agricoli stagionali per cui sarebbe stato utile, oltre al bonus del Decreto Sostegni bis, prevedere la riproposizione o il trascinarsi delle giornate dell'anno precedente perché, oltre alla pandemia, non sono mancate le calamità patologiche, fitopatologiche e naturali.

In un simile contesto auspichiamo che la scelta del blocco dei licenziamenti venga prorogata ulteriormente.

I problemi riscontrati nell'ambito della nostra attività di supporto al pubblico si misurano prevalentemente nel rapporto con gli istituti previdenziali, in particolare con l'INPS.

Come Ce.Pa., siamo fermamente convinti che il livello di collaborazione con l'INPS debba essere incardinato nel principio di "co-partecipazione".

Il mancato rinnovo del protocollo nazionale sta determinando, di conseguenza, l'adozione di una diversa modalità di confronto tra INPS e Patronati, dove l'Istituto è l'unica parte proponente e i

Patronati d'Italia

Patronati sono chiamati al tavolo esclusivamente per “condividere” le proposte. Nella logica dell’INPS la co-partecipazione assume una connotazione meramente esecutiva: agli enti di Patronato viene assegnata una funzione ancillare alle esigenze dell’INPS e, per certi aspetti, sostitutiva degli obblighi che l’INPS ha nei confronti del cittadino/pensionato e dell’utenza.

A titolo di esempio, per noi Patronati del Ce.Pa. la “Transizione digitale” è di prioritaria importanza: il metodo adottato dall’Inps, purtroppo, ha escluso la possibilità di discuterne le scelte. In quel piano i patronati scompaiono e vengono citati in modo indistinto sotto la voce generica di intermediari e quindi accomunati ad altri soggetti diversi (CAF, Consulenti del lavoro, Commercialisti, ecc.).

Un altro esempio di mancata co-partecipazione è la procedura dei cosiddetti “servizi pensionistici avanzati”, con la quale l’Inps intende affidare ai patronati il compito di fornire ai pensionati i cedolini di pensione senza tenere in alcuna considerazione le osservazioni e le criticità che come CE.PA. abbiamo sollevato.

Non abbiamo ancora avuto la possibilità, per fare un ulteriore esempio, di discutere i confini della cosiddetta “cittadinanza digitale”.

La digitalizzazione finalizzata a mettere al centro il cittadino, in assenza di adeguate informazioni, colpisce i soggetti più deboli e azzerava le pari opportunità. A mo’ di esempio, non viene spiegato al lavoratore che ha sospeso la NASpI per motivi lavorativi, che se inoltra autonomamente una nuova domanda di NASpI sul portale Inps, decade dal diritto a riattivare la precedente domanda.

Su questo terreno, purtroppo, le fattispecie sono moltissime.

In un Paese dove le “pari opportunità” sono un principio costituzionale parlare di più con la rappresentanza sindacale eviterebbe “traumi” e soprattutto l’esclusione sociale.

Spesso se nella definizione di una pensione subentrano condizionalità di carattere ordinario, come la sistemazione della posizione assicurativa o il riconoscimento di periodi figurativi, se il funzionario non conosce le regole del conto assicurativo, la prestazione viene negata o definita in modo errato. Talvolta, neppure l’intervento interpretativo della direzione centrale, muove la sede territoriale alla soluzione del problema.

Infine, quando la titolarità di un bonus, ad esempio, non consente il riconoscimento del REm, poiché le prestazioni differiscono per importo, condizioni personali e durata, nel caso di domanda plurima, l’Inps riconosce la prestazione, esclusivamente, della prima domanda pervenuta in ordine temporale.

Patronati d'Italia

Criterio che non assicura al richiedente la prestazione più favorevole.

In tutto questo il “sistema Patronati”, lo affermiamo con un pizzico di orgoglio, ha retto benissimo, riuscendo anche a trasformarsi e a dare risposte all’altezza della situazione.

Per i Patronati del Ce.Pa. assume priorità la costituzione di tavoli tecnici “permanententi” dove si possa condividere preventivamente l’introduzione di procedure legate al rilascio di nuove prestazioni, potendo in questo modo “disegnare” processi informatici attraverso il sistema di cooperazione applicativa che consentano ai patronati, che sono i principali soggetti intermediari, di garantire tempestivamente risposte agli utenti.

Nel contempo, avvertiamo l’esigenza di rivedere l’impianto normativo che ci regola non solo per aggiornarne le parti maggiormente usurate dal tempo come le procedure ispettive, tutt’ora incentrate sulla verifica cartacea o la declaratoria delle attività, troppo datata rispetto al mutato contesto socio-economico.

Negli ultimi decenni l’attività di patrocinio è passata dalla semplice assistenza alla consulenza qualificata con l’obiettivo di consentire l’accesso alle reti dei servizi e orientare verso quei bisogni sociali a volte inespresi, assolvendo in questo modo le funzioni di segretariato sociale previste dalla legge n. 328/2000.

Quotidianamente svolgiamo il nostro ruolo, in Italia e all’Estero, sulla base dell’art. 38 della Costituzione, riaffermato con forza dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 42/2000, c’è bisogno di qualità, di professionalità, di continuità sociale e territoriale per garantire l’affidamento degli interessi della collettività in tema di diritti sociali, da tutelare nel tempo e in forma universalistica.

Il Ce.Pa. chiede che l’attività delle strutture di patronato sia incanalata all’interno di un sistema di regole chiare e sottoposto a un forte controllo pubblico che non può essere episodico ma piuttosto razionalizzato e rafforzato.

Avvertiamo la necessità di riordinare il sistema di welfare nei programmi e nel ruolo dei soggetti che ne costituiscono parte integrante. Non ci preoccupa il lavoro tant’è che abbiamo dato al governo la massima disponibilità, in ultimo, ad occuparci ad esempio dell’Assegno Unico Figli a cui dovrebbe essere attribuita una adeguata valorizzazione nell’ottica di una riforma del paniere.

Come Ce.Pa. riteniamo che la questione di fondo sia riannodare i fili di un processo di riforma in parte già enunciato in alcune linee di indirizzo presenti all’interno di atti legislativi, in modo

Patronati d'Italia

particolare nella legge n. 228/12, rimaste in larga parte incompiute o attuate con soluzioni che ne hanno stravolto l'originario impianto concettuale.

Alla base di quel disegno riformatore vi era l'intento di procedere ad una semplificazione e razionalizzazione del sistema, attribuendo un più appropriato riconoscimento e valorizzazione agli elementi di qualità in esso presenti.

Proprio per incentivare la qualità e l'ampiezza dei servizi resi dai Patronati, la legge n. 228/12 si era posta l'obiettivo di valorizzare, ai fini del finanziamento, tutte quelle attività istituzionali per le quali non era prevista alcuna attribuzione di punteggio. Questo presupponeva una riformulazione del "paniere" ed una diversa ponderazione dei pesi alla luce dei cambiamenti intervenuti nel tessuto sociale ed economico del nostro paese.

Negli anni successivi, che pure hanno visto una cospicua produzione di norme che hanno interessato il "sistema patronati" sotto molteplici aspetti (finanziamento, organizzazione ed attività), il tema centrale della revisione del paniere è rimasto insoluto.

Le stesse disposizioni che di recente hanno previsto l'introduzione di nuove attività a punteggio appaiono frutto di una logica sommatoria avulsa da una visione d'insieme e da un disegno organico di riforma.

Come pure è rimasta incompiuta un'altra rilevante intuizione riformatrice prevista dalla legge n. 228/12 che affidava al Ministero del lavoro d'intesa con i Patronati la messa a punto di un insieme di indicatori diretti a misurare la qualità dei servizi.

Invero, tale previsione è stata portata a termine con il varo del "Decreto qualità" nel giugno del 2015, che però non è mai divenuto operativo.

Anche i requisiti richiesti, per l'accesso all'attività di patronato, negli ultimi tempi sono stati allentati, infatti, i paletti introdotti, dalla legge n. 190/14, che avevano l'obiettivo di snellire il sistema e di renderlo maggiormente efficiente, come la presenza del patronato in almeno 8 paesi esteri e la quota percentuale di attività non inferiore all'1,50% del totale, con la legge n. 26/19 i suddetti requisiti sono stati addirittura dimezzati.

Il patronato è, come recita la legge-quadro n. 152/01, un soggetto di diritto privato che svolge un servizio di pubblica utilità senza fini di lucro e, in quanto tale, sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro. Cosa ben diversa dalle agenzie private di servizi che, pur legittime, agiscono come soggetti commerciali secondo le regole del mercato.

Patronati d'Italia

Accanto a queste problematiche di natura organizzativa e rispetto all'enorme mole di attività svolta, si pone in maniera essenziale il tema del finanziamento del "Fondo Patronati", la cui consistenza risulta del tutto inadeguata a sostenere i costi del funzionamento del sistema.

Le risorse sono destinate a contrarsi per via del minor flusso contributivo di cui si alimenta il "Fondo" causato dall'arresto di gran parte delle attività produttive dovuto alla crisi pandemica.

Fermo restando gli stanziamenti straordinari, oggi più che mai manifestiamo con forza l'esigenza di un intervento strutturale incentrato principalmente sulla rideterminazione dell'aliquota di prelievo, calcolata sul gettito complessivo dei contributi previdenziali, dall'attuale 0,199% allo 0,226%.

Altresì, dobbiamo riscontrare l'annosa problematica delle verifiche ispettive e degli accertamenti dell'attività dei patronati: allo stato attuale, l'ultimo dato di chiusura certificato dal Ministero con l'annessa tavola sinottica delle quote di mercato risale addirittura all'anno 2012.

La conseguenza di tale situazione è la gestione ministeriale delle anticipazioni sulle partite correnti e il ritardo dei saldi delle annualità pregresse. I ritardi, nell'erogazione di queste rimesse, non sono solo fonte di grande preoccupazione per la tenuta e la trasparenza del sistema, ma rischiano anche di inasprire le relazioni dando luogo a controversie giudiziarie che generano ulteriori ritardi.

In questo scenario è opportuno conferire funzionalità, nella pienezza dei suoi poteri e prerogative, alla Commissione istituita e regolata dall' art. 14 del DM n. 193/2008 che, negli ultimi anni, è stata convocata solo per esperire gli adempimenti di legge e per prendere atto delle decisioni unilaterali assunte dalla direzione ministeriale, senza alcun confronto con i rappresentanti dei raggruppamenti dei patronati e degli enti previdenziali. Un esautoramento di funzioni che ha inciso negativamente sul processo riformatore, impedendo la realizzazione delle istanze innovative e di riqualificazione dell'intero sistema.

In seno alla Commissione va ricondotta tutta una serie di questioni a cominciare dalla nuova declaratoria delle attività ("paniere") al cui interno i pesi andrebbero ponderati secondo il criterio della complessità della prestazione. Come pure è compito della Commissione affrontare il tema dello sviluppo della cooperazione applicativa tra Patronati e Ministero (click lavoro) e con gli enti previdenziali. Ed è sempre compito della Commissione portare a soluzione tutta una serie di questioni vecchie e nuove legate agli aspetti organizzativi e di attività in Italia e all'estero.

In estrema sintesi, se si vogliono preservare il ruolo e le funzione del patronato che, per il volume e la qualità dell'attività svolta, è divenuto nel tempo uno dei soggetti centrali e insostituibili

Patronati d'Italia

all'interno del nostro sistema di welfare e degli altri paesi esteri dove opera a sostegno dei nostri connazionali, le questioni alle quali come Ce.Pa. riteniamo necessario imprimere un cambio di passo possono così riassumersi:

- incremento delle risorse del “Fondo Patronati” con la rideterminazione della aliquota allo 0,226;
- rispetto dei tempi di erogazione delle anticipazioni e dei saldi;
- chiusura dell’attività ispettiva e la comunicazione delle tabelle sinottiche in tempi congrui;
- sviluppo della cooperazione applicativa (portale click lavoro);
- svolgimento dell’attività ispettiva in modalità telematica e non cartacea;
- verifica delle attività a punteggio telematico e in convenzione;
- statisticazione dei provvedimenti liquidati in modalità provvisoria;
- ripristino della trasmissione dei dati “Marte” da parte dell’Inps;
- riqualificazione dell’insieme dell’attività (riforma del paniere) modulate in base alla complessità delle prestazioni;
- attuazione del decreto qualità;
- questioni organizzative (vademecum): recapiti, funzioni dei direttori provinciali, profilazione dei collaboratori volontari, organizzazione del lavoro per appuntamenti, carenze;
- attività all’estero (Rideterminazione delle attività a punteggio e mantenimento dell’attività ispettiva)

Michele Pagliaro



Patronati d'Italia